

DIREITO ADMINISTRATIVO

ROBERTÔNIO PESSOA

4ª EDIÇÃO
REVISTA, ATUALIZADA
E AMPLIADA

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2020

Copyright © 2020 by Robertônio Pessoa

Categoria: Direito Administrativo

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rosane Abel

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.
É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer
meio ou processo, inclusive quanto às características
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).
Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

P475d

Pessoa, Robertônio

Direito administrativo / Robertônio Pessoa. – 4. ed. rev., atual. e
ampl. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2020.
552 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 527-532.

ISBN 978-85-51-1591-2

1. Direito administrativo. I. Título.

CDD 342

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Capítulo I

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITO ADMINISTRATIVO	3
1. Introdução	3
2. O princípio da separação dos poderes e as funções do Estado	4
2.1. Função legislativa	7
2.2. Função jurisdicional	7
2.3. Função administrativa.....	8
3. Regime jurídico da função administrativa.....	9
4. Conceito de Direito Administrativo.....	10
5. Administração Pública como objeto do Direito Administrativo	12
5.1. Administração Pública no Estado liberal	12
5.2. Administração Pública no Estado social.....	13
5.3. Administração Pública no Estado contemporâneo	14
6. Sistemas administrativos: sistema anglo-americano e sistema francês	15
7. Formação do Direito Administrativo	17
7.1. Contribuição do Direito Administrativo francês	17
7.2. Contribuições do Direito alemão e italiano.....	19
7.3. Contribuição do Direito norte-americano.....	21
8. Formação do Direito Administrativo brasileiro.....	22
8.1. Fase do regime militar	24
8.2. A Constituição de 1988 e a redemocratização	25
8.3. A Reforma Administrativa de 1998 (EC n. 19/1998).....	27
8.4. Impactos do neoconstitucionalismo	28
8.5. Desafios para o futuro	30

Capítulo II

FONTES E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	33
1. Introdução	33
2. Direito Administrativo e Constituição	36
2.1. Direitos fundamentais e Direito Administrativo	37
2.2. Democracia e Direito Administrativo	39
3. Princípios do Direito Administrativo	40

3.1. Princípio da legalidade administrativa	41
3.2. Princípio da impessoalidade	42
3.3. Princípio da moralidade	43
3.4. Princípio da publicidade.....	43
3.5. Princípio da eficiência.....	45
3.6. Princípio da motivação.....	45
3.7. Princípio da razoabilidade.....	46
3.8. Princípio da segurança jurídica e proteção à confiança	47
3.9. Princípio da prevenção e da precaução	49
4. Modelos administrativos.....	51
4.1. Modelo burocrático	51
4.2. Modelo gerencial	52

Capítulo III

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA	57
1. Federalismo e Administração Pública	57
2. As organizações administrativas	59
3. Órgãos públicos	60
4. Classificação dos órgãos públicos	61
4.1. Quanto à posição: independentes, autônomos, superiores ou subalternos	61
4.2. Quanto à estrutura: simples e compostos.....	62
4.3. Quanto à composição: singulares e colegiados.....	62
4.4. Quanto à eficácia de suas decisões: consultivos e deliberativos.....	62
5. Administração Pública direta e indireta.....	63
6. Administração direta.....	64
7. Administração indireta	66
8. Tutela administrativa ou supervisão ministerial.....	68
9. Autarquias	69
10. Regime jurídico das autarquias	69
10.1. Atos e contratos	69
10.2. Patrimônio.....	70
10.3. Regime de pessoal	70
10.4. Responsabilidade civil objetiva	70
10.5. Responsabilidade subsidiária do Estado.....	71
10.6. Imunidade tributária	71
10.7. Prerrogativas processuais	71

11. Fundações autárquicas	72
12. Autarquias de regime especial.....	72
13. Agências reguladoras	74
13.1. Independência administrativa.....	74
13.2. Estabilidade dos dirigentes	75
13.3. Competência normativa	75
14. Agências executivas.....	75
15. Entidades estatais de direito privado	76
16. Empresas estatais	76
16.1. Legislação.....	79
16.2. Espécies de empresas estatais	80
17. As empresas estatais prestadoras de serviços públicos	82
18. Regime jurídico das empresas estatais.....	84
18.1 Criação e extinção	84
18.2. Atos e contratos	84
18.3. Regime de pessoal	85
18.4. Patrimônio	85
18.5. Falência	86
18.6. Responsabilidade civil	87
18.7. Regime tributário	87
18.8. Governança corporativa.....	88
18.9. Transparência.....	90
18.10. Gestão de riscos.....	91
18.11. Compliance ou Programa de Integridade.....	92
19. Fundações de direito privado	92
20. Serviços sociais autônomos	93
21. Terceiro setor.....	94
21.1. Organizações Sociais.....	94
21.2. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	96
21.3. Novo marco regulatório do Terceiro Setor	96

Capítulo IV

ATOS E REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS	101
1. Introdução	101
2. Atos da administração e atos administrativos.....	101
3. Atos políticos	102
4. Conceito de ato administrativo.....	103
5. Requisitos do ato administrativo	104

5.1 Competência.....	104
5.1.1 Delegação	106
5.1.2 Avocação.....	107
5.2. Forma	107
5.3 Finalidade	108
5.4 Motivo	109
5.5 Objeto.....	111
6. Atributos do ato administrativo.....	112
6.1 Presunção de legitimidade e veracidade	112
6.2. Imperatividade.....	112
6.3. Autoexecutoriedade	113
7. Classificação dos atos administrativos	113
7.1. Atos individuais e gerais	114
7.2. Atos internos e externos	114
7.3. Atos vinculados e discricionários.....	115
7.4. Atos constitutivos, desconstitutivos e declaratórios	115
7.5. Atos simples, compostos e complexos	116
8. Vinculação e discricionariedade administrativa.....	117
9. Teoria dos princípios e discricionariedade administrativa.....	118
10. Formas de exteriorização dos atos administrativos.....	120
11. Vícios do ato administrativo.....	121
11.1. Vício de competência.....	121
11.2. Vício relativo ao objeto	122
11.3. Vício de forma	122
11.4. Vícios de motivação.....	122
11.5. Vício de finalidade	122
12. Anulação e revogação	123
13. Outras formas de extinção dos atos administrativos.....	125
14. Prescrição e decadência	126
15. Nulidade dos atos administrativos	127
16. Convalidação dos atos administrativos	129
17. Atos normativos da Administração Pública.....	130
18. Tipos de regulamento	131
18.1. Regulamento executivo.....	132
18.2. Regulamento autônomo.....	132
19. Limites da competência regulamentar	134
19.1. Complemento indispensável	136
19.2. Não contradição.....	136

Capítulo V

LICITAÇÕES	139
1. Introdução	139
2. Conceito e objetivos	140
3. Disciplina constitucional	143
4. Disciplina legal.....	145
5. Princípios aplicáveis.....	146
5.1. Princípio da legalidade.....	147
5.2. Princípios da igualdade e da impessoalidade	147
5.3. Princípios da moralidade e da probidade administrativa.....	148
5.4. Princípio da publicidade.....	149
5.5. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório	150
5.6. Princípio do julgamento objetivo.....	150
5.7. Princípio da competitividade.....	151
5.8. Princípio do sigilo das propostas	152
5.9. Princípio da adjudicação compulsória	152
6. Vantagens e preferências nas licitações	153
6.1. Favorecimento a produtos e serviços nacionais.....	154
6.2. Favorecimento a práticas de sustentabilidade ambiental.....	157
6.3. Favorecimento a microempresas e empresas de pequeno porte	158
7. Dispensa e inexigibilidade.....	160
7.1. Dispensa de licitação	161
7.2. Casos mais comuns de dispensa.....	162
7.3. Inexigibilidade de licitação.....	167
7.3.1. Fornecedor exclusivo	168
7.3.2. Serviços técnicos de natureza singular.....	169
7.3.3. Atividades artísticas	170
8. Registro de Preços	170
9. Modalidades de licitação	171
9.1. Concorrência	173
9.2. Tomada de preços	173
9.3. Convite	174
9.4. Concurso.....	174
9.5. Leilão	175
9.6. Consulta pública	175
10. Fases do procedimento licitatório	175
10.1. Fase interna	176

10.2. Fase externa	177
10.2.1. Audiência pública	177
10.2.2. Abertura ou instauração	178
10.2.3. Habilitação	179
10.2.4. Julgamento	182
10.2.5. Homologação e adjudicação	185
11. Recursos administrativos	186
12. O pregão	187
12.1. Fase interna	188
12.2. Fase externa	188
13. Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)	190
14. Revogação e anulação	194

Capítulo VI

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	199
1. Introdução	199
2. Contratos celebrados pela Administração	200
3. Contratos administrativos	202
3.1. Modificação unilateral pela Administração	203
3.2. Equilíbrio econômico-financeiro	205
3.3. Controle e fiscalização	207
3.4. Aplicação de sanções administrativas	207
3.5. Rescisão unilateral pela Administração	209
3.6. A invocabilidade da exceção do contrato não cumprido (<i>exceptio non adimpleti contractus</i>)	209
3.7. Ocupação temporária de bens a serviço do contratado	211
4. Direitos do particular contratado	211
4.1. Direito à retribuição ajustada	212
4.2. Direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro	213
5. Restabelecimento do equilíbrio contratual	213
5.1. Reajuste	213
5.2. Repactuação	214
5.3. Revisão	215
6. Formalização e publicidade	215
7. Eficácia, prazo de duração e prorrogação	218
8. Execução do contrato	220
9. Inexecução do contrato	221
10. Inexecução sem culpa	223

10.1. Teoria da imprevisão	223
10.2. Fato do príncipe	224
10.3. Fato da Administração	224
10.4. Força maior e caso fortuito	225
11. Subcontratação.....	225
12. Extinção do contrato administrativo.....	227
12.1. Cumprimento das obrigações e término do prazo	227
12.2. Desaparecimento do contratante.....	227
12.3. Desaparecimento do objeto	228
12.4. Rescisão contratual	228
13. Nulidade do contrato.....	230
14. Contratos em espécie.....	231
14.1. Contrato de obra pública.....	231
14.2. Contrato de prestação de serviços	232
14.3. Contrato de fornecimento.....	232
14.4. Contrato de concessão de serviço público	232
14.5. Contrato de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública	233
14.6. Contrato de Parceria Público-Privada (PPP)	233
15. Convênios e consórcios administrativos	234
15.1. Disciplina dos convênios	235
15.2. Disciplina dos consórcios públicos.....	237

Capítulo VII

SERVIÇOS PÚBLICOS.....	241
1. Introdução	241
2. Conceito de serviço público.....	242
3. O serviço público como atividade econômica	244
4. Previsão constitucional e regime jurídico	245
5. Os serviços públicos na Constituição	247
6. Princípios do serviço público	251
6.1. Princípio da continuidade do serviço público	251
6.1.1. Situação de emergência.....	252
6.1.2. Inadimplência do usuário e falta de condições para oferta do serviço..	252
6.1.3. Continuidade do serviço público em caso de greve.....	254
6.2. Princípio da generalidade ou da igualdade dos usuários.....	255
6.3. Princípio da eficiência.....	256

6.4. Princípio da modicidade	257
7. Remuneração dos serviços públicos	258
7.1. Remuneração por taxa	259
7.2. Remuneração por tarifa	259
8. Concessão e permissão de serviço público	260
9. Autorização	264
10. Formas de concessão	266
10.1. Concessão de serviço público	267
10.2. Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública	268
10.3. Outras formas possíveis de concessão	268
11. Encargos do poder concedente	270
12. Encargos do concessionário	271
13. Direitos básicos dos usuários de serviços públicos	272
14. Política tarifária	276
15. Intervenção do poder concedente nos serviços delegados	277
16. Extinção da concessão	278
17. Parceria Público-Privada (PPP)	280
17.1. Características das Parcerias Público-Privadas	282
17.2. Modalidades de Parcerias Público-Privadas	284
18. Parcerias sociais do Estado com o terceiro setor	285
19. As OS e as OSCIP	287
20. Balizas fixadas pelo STF para as parcerias sociais	289
21. Lei geral das organizações da sociedade civil	291

Capítulo VIII

SERVIDORES PÚBLICOS	297
1. Agentes Públicos	297
1.1 Agentes políticos	298
1.2 Servidores públicos	299
1.3 Particulares em colaboração com o Estado	301
2. Servidores públicos civis	302
3. Cargos, empregos e funções	303
4. Regimes jurídicos dos servidores públicos	305
4.1. Regime estatutário	305
4.2. Regime trabalhista ou celetista	307
5. Regime jurídico constitucional dos servidores públicos	308
5.1. Acessibilidade aos cargos, empregos e funções	309
5.2. Concurso público	311

5.2.1. Exames psicotécnicos	314
5.2.2. Prazo de validade.....	315
5.2.3. Direito à nomeação.....	316
5.2.4. Reserva de vagas para candidatos com deficiência.....	318
5.2.5. Sistema de cotas para negros.....	320
5.3. Cargo em comissão e função de confiança.....	321
5.4. Acumulação de cargos, funções e empregos públicos	324
5.5. Direito à sindicalização	329
5.6. Direito de greve	333
5.7. Contratação por tempo determinado.....	336
5.8 Remuneração dos servidores públicos	338
5.9 Teto de Remuneração.....	342
5.10. Vinculação ou equiparação de vencimentos	345
5.11. Irredutibilidade de vencimentos.....	346
6. Estabilidade.....	349
6.1. Dispensa decorrente de excesso de despesa com pessoal.....	353
6.2. Dispensa de empregados públicos	354
7. Cargos públicos.....	356
8. Provimento dos cargos públicos	357
8.1. Provimento originário	358
8.1.1. Nomeação	358
8.1.2. Posse.....	359
8.1.3. Exercício	359
8.1.4. Estágio probatório.....	360
8.2. Provimentos derivados	360
9. Direitos e vantagens dos servidores públicos	361
9.1. Remuneração.....	362
9.2. Vantagens: indenizações, gratificações e adicionais	365
10. Limites de gastos com pessoal	366
11. Regime disciplinar dos servidores públicos	368
12. Proibições	370
13. Sanções administrativas.....	372
14. Responsabilidade civil, penal e administrativa.....	373
14.1. Responsabilidade civil.....	373
14.2. Responsabilidade penal	374
14.3. Responsabilidade administrativa.....	374
15. Reflexos da responsabilidade penal na esfera administrativa	375

16. Prescrição do ilícito administrativo	376
17. Sindicância e processo disciplinar	377
18. Súmulas do STJ sobre o processo administrativo disciplinar	381
19. Súmulas do STF	381
20. Súmulas do STJ	383

Capítulo IX

PODER DE POLÍCIA E REGULAÇÃO	387
1. Noção de “poder de polícia”	387
2. Conceito e caracteres	389
3. Distinção do poder de polícia em relação a outras atividades estatais	391
4. Competências federativas.....	393
5. Variedade das medidas de polícia administrativa	395
6. Poder de polícia e proporcionalidade	396
7. Setores da polícia administrativa	398
8. Delegabilidade do poder de polícia	399
9. Cobrança de taxas	402
10. Regulação.....	403
11. Regulação e “relação especial de poder”	404
12. Órgãos e entes reguladores	405
13. Lei Geral das Agências Reguladoras.....	406

Capítulo X

BENS PÚBLICOS	413
1. Patrimônio ou domínio público.....	413
2. Conceito de bens públicos.....	413
3. Classificação dos bens públicos.....	414
4. Afetação e desafetação.....	415
5. Bens públicos e competência legislativa.....	416
6. Regime jurídico dos bens públicos	417
7. Utilização dos bens públicos.....	418
8. Utilização dos bens de uso comum	418
9. Concessão, permissão e autorização de uso de bem público	420
9.1. Concessão de uso	420
9.2. Permissão de uso	420
9.3. Autorização de uso	420
10. Instrumentos de direito privado	421
10.1 Concessão de direito real de uso	421
10.2 Locação	422

10.3 Enfitese (aforamento)	422
10.4 Cessão de uso	423
11. Aquisição dos bens públicos	423
11.1. Compra e venda	424
11.2. Doação	424
11.3. Permuta	425
12. Alienação dos bens públicos.....	425
13. Principais espécies de bens públicos.....	426
13.1. Terras devolutas	426
13.2. Terrenos de marinha.....	427
13.3. Terrenos reservados	428
13.4. Terras indígenas.....	429

Capítulo XI

INTERVENÇÕES ADMINISTRATIVAS NA PROPRIEDADE	433
1. Introdução	433
2. Limitações administrativas genéricas	433
3. Servidão administrativa	434
3.1. Instituição	435
3.2. Indenização	435
3.3. Extinção	436
4. Tombamento	436
4.1. Objeto do tombamento.....	437
4.2. Tipos de tombamento.....	438
5. Desapropriação	439
5.1. Disciplina constitucional.....	440
5.1.1. Desapropriação ordinária	440
5.1.2. Desapropriação por interesse social	441
5.2. Legislação	442
5.3. Competência declaratória e executória.....	442
5.4. Regime indenizatório	443
6. Desapropriação como forma originária de aquisição da propriedade.....	444
7. Bens expropriáveis.....	445
8. Fases do procedimento de desapropriação.....	446
9. Declaração de utilidade pública ou interesse social	446
10. Desapropriação amigável.....	448
11. Desapropriação judicial.....	448
12. Imissão provisória de posse.....	449

13. Consumação da desapropriação	450
14. Destinação dos bens expropriados	451
15. Retrocessão.....	451
16. Desapropriação por zona	452
17. Desapropriação indireta	453
18. Estatuto da Cidade	453
18.1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	454
18.2. IPTU progressivo no tempo	454
18.3. Desapropriação	455
18.4. Direito de preempção.....	456
19. Controle jurisdicional da desapropriação.....	457
20. Súmulas	458

Capítulo XII

RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....463

1. Introdução	463
2. Evolução da responsabilização civil do Estado	464
3. Fundamentos.....	465
4. Responsabilidade civil objetiva	466
5. Responsabilidade subjetiva da Administração Pública	468
6. Risco administrativo e risco integral	469
7. Condutas passíveis de responsabilização.....	470
8. Exclusão da responsabilidade.....	471
9. Responsabilidade dos agentes públicos.....	473
10. Dano e indenização.....	475
11. Jurisprudência do STJ	477

Capítulo XIII

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....481

1. Introdução	481
2. Tipos de controle.....	483
2.1. Controles estatal e social	483
2.2. Controles prévio, concomitante e posterior.....	484
2.3. Controles interno e externo.....	486
2.4. Controles de legalidade e de mérito	487
3. Controle interno	488
4. Controle parlamentar direto	491
4.1. Fiscalização e controle de atos do Poder Executivo	492
4.2. Comissões Parlamentares	493

4.3. Sustação de atos normativos do Poder Executivo	495
4.4. Sustação de contratos	495
5. Controle pelos Tribunais de Contas	496
5.1. Composição	498
5.2. Competências	498
5.3. Controle de legalidade, legitimidade e economicidade	500
5.4. Formas de controle	501
5.5. Provocação dos Tribunais de Contas por particulares	502
6. Controle jurisdicional	503
7. Instrumentos de defesa judicial em face da Administração	505
7.1. Mandado de segurança (individual e coletivo)	505
7.2. Mandado de injunção	507
7.3. Habeas data	508
7.4. Ação civil pública	509
7.5. Ação de improbidade administrativa	510
8. Novas regras da LINDB referentes às atividades de controle	512
9. Dever de transparência e direito de acesso à informação	514
10. Processos administrativos	516
10.1. Finalidades do processo administrativo	517
10.2. Lei de processo administrativo	518
10.4. Tipos de processo administrativo	521
10.5. Fases do processo administrativo	522
10.6. O “silêncio administrativo”	523
10.7. Recursos no processo administrativo	523
BIBLIOGRAFIA	527